

43-2013

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las diez horas con quince minutos del día veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.

I. 1. *Agréguese* el escrito de 19-VIII-2016, presentado en esa misma fecha por el ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo –demandante en este proceso–.

2. De igual forma, agréguese el informe de 25-VIII-2016, emitido por la Asamblea Legislativa, así como el informe de 31-VIII-2016, emitido por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), ambos en atención a lo requerido por esta Sala en resolución del día 10 de ese mismo mes y año.

II. 1. En lo medular, en su escrito el ciudadano Escobar Castillo hizo alusión a procesos que junto a otra persona promovió ante el TSE contra los partidos políticos Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y Partido de Concertación Nacional (PCN), con el objetivo de tener acceso a su información financiera, en específico a la identidad de sus donantes en el año dos mil quince y parte del año dos mil catorce. En tales procesos –dijo–, los representantes de los partidos políticos mencionados denegaron la información solicitada, alegando que los arts. 24-A y 26-C inc. 1° de la Ley de Partidos Políticos (LPP) les obliga a requerir previamente la autorización a sus donantes para hacer pública su identidad y el monto de sus donaciones, e indicaron además que los denunciantes debían explicar el uso que darían a esa información.

Lo anterior –alegó– *implica desacatar lo ordenado en la sentencia de 22-VIII-2014 pronunciada en este proceso, así como la resolución de 6-II-2015, en la que esta Sala tuvo por no cumplida la sentencia mencionada en lo relativo al acceso a la información financiera de los partidos políticos*, en particular en cuanto a la reforma a la LPP llevada a cabo mediante el Decreto Legislativo n° 843, de 31-X-2014, publicado en el Diario Oficial n° 219, Tomo 405, de 24-IX-2014 (D.L. 843/2014), auto en el que se declaró que los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1° que se introdujeron en esa ley no producirían efecto jurídico constitucional alguno, en tanto que condicionaban el otorgamiento de tal información a la autorización de los donantes de los partidos políticos.

Por tal motivo, el ciudadano Escobar Castillo *solicitó a este tribunal adoptar medidas pertinentes para el cumplimiento de la sentencia referida por parte de la Asamblea Legislativa*, en tanto que dichas medidas son garantías de la eficacia de la tutela jurisdiccional. Al respecto, sostuvo que “han transcurrido 2 años desde el pronunciamiento de la sentencia 43-2013 y un año con 6 meses de la resolución que tuvo por no cumplida la sentencia, y hasta esta fecha la Asamblea Legislativa no cumple con la sentencia ni con la

resolución antes mencionada”, razón por la cual pidió que esta Sala adopte medidas de seguimiento para asegurar el cumplimiento del fallo, así: a) “negarle a los partidos con representación legislativa el acceso a la deuda política que les corresponde para las elecciones legislativas y municipales de 2018, mientras la Asamblea Legislativa no reforme la Ley de Partidos Políticos para dar cumplimiento a la sentencia 43-2013 en lo que concierne a la transparencia del financiamiento”; y b) “la imposibilidad de inscribir candidaturas a los partidos políticos con representación legislativa mientras la Asamblea Legislativa no cumpla con la sentencia”.

2. Por su parte, en lo relativo a los mecanismos para asegurar la democracia interna de los partidos políticos, el Órgano Legislativo aseveró que ya se han hecho las modificaciones necesarias a la LPP para cumplir con tal obligación; en un primer momento mediante Decreto Legislativo n° 928, de 21-I-2015 y, posteriormente, por Decreto Legislativo n° 159, de 29-X-2015, en los cuales “[...] se reguló de manera amplia lo concerniente a las elecciones internas que deben desarrollar los partidos políticos para elegir sus candidaturas a cargos de elección popular así como a sus autoridades partidarias, por medio de voto, libre, directo, igualitario y secreto de todos los miembros o afiliados [...] a los que se les impuso además la obligación de establecer una Comisión Electoral [sic], también se plasmaron requisitos, posibilidad de recurrir, entre otros; de manera que con ello se cumple este aspecto [...]”.

B. Sin perjuicio de esto, en cuanto al acceso a la información sobre el financiamiento de los partidos políticos, expuso en su informe *que en razón de la invalidación que esta Sala hizo por resolución de seguimiento de 6-II-2015*, respecto de la reforma de los textos: “...previa autorización expresa de los donantes que se comparta esa información, la cual deberá constar en un documento separado, extendido al efecto y no podrá ser parte de hoja de afiliación...”, y “...tratamiento que se le dará a dicha información o su finalidad...”, contenidos en los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1° LPP, respectivamente, y asimismo, por la consecuencia establecida en ese mismo pronunciamiento, sobre que la solicitud de información vinculada al financiamiento de los partidos políticos no podrá estar condicionada a la autorización de los donantes y en cuanto a que no será necesario que el solicitante de la información haga explícita la finalidad o tratamiento que dará a los datos que se le faciliten, *se comprende* –según su criterio– *que es innecesaria la derogación expresa de esa Asamblea de los referidos textos, pues en virtud de la resolución de esta Sala, éstos ya no producen efecto jurídico alguno*, entendiéndose expulsados del ordenamiento jurídico.

3. En lo que corresponde al punto en análisis, el TSE expresó en su informe que la LPP le confiere la atribución de determinar si es procedente o no que se provea la información de los nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes a los diversos partidos políticos, así como el monto de los mismos y el uso o destino de los fondos obtenidos mediante la deuda pública y las donaciones privadas, que fuere denegada a un ciudadano por

parte de un instituto político, por haberse considerado confidencial o reservada –art. 26-C inc. 4° LPP–.

Al respecto –agregó–, en el marco de los procesos iniciados por el ciudadano Escobar Castillo y otro, contra los partidos políticos GANA, PDC, FMLN, ARENA y PCN, el TSE en resolución final ordenó a éstos entregar a tales ciudadanos la información relativa a: “i) el monto global de las donaciones recibidas entre el ocho de septiembre y el dos de diciembre de dos mil catorce; ii) si existieron o no, donaciones de personas naturales y jurídicas dentro del periodo [sic] comprendido entre el tres de diciembre de dos mil catorce al cinco de febrero de dos mil quince, y en caso de haber existido, si se realizaron las actuaciones para solicitar la autorización expresa de estos donantes para que se comparta esa información, y el resultado de las mismas, [sic] y iii) nombres y apellidos de las personas naturales y nombres o razones sociales de las personas jurídicas que han realizado aportaciones con posterioridad al seis de febrero de dos mil quince, así como los montos o cuantías de las aportaciones realizadas [sic] por cada una de las personas que conforman ese listado; y un detalle por rubros de gastos o inversión del destino de los fondos provenientes de la deuda pública y las donaciones privadas referidas a las elecciones de 2015”.

Posteriormente –explicó–, previa la aplicación de sanciones establecidas en la LPP a los institutos políticos mencionados por no cumplir plenamente lo ordenado y de establecer a algunos de ellos la reparación de la infracción respectiva en un tiempo determinado, *de los diez partidos legalmente inscritos nueve de ellos han cumplido con sus obligaciones en materia de transparencia en los términos regulados por la ley en mención* –esto es, ARENA, FMLN, Cambio Democrático (CD), GANA, PCN, PDC, Fraternidad Patriota Salvadoreña (FPS), Partido Salvadoreño Progresista (PSP) y Democracia Salvadoreña (DS)–, *presentando cada uno sus estados financieros, lo que incluye el balance general y detalle del destino de los fondos recibidos, siendo el Partido Social Demócrata el único que no ha remitido tal información*, contra el cual se han iniciado las diligencias respectivas para verificar el incumplimiento de sus obligaciones en materia de financiamiento y transparencia según la LPP.

En relación con los listados de donantes, el tipo de donación y sus montos –continuó–, “[...] *con excepción del PSD, todos los partidos manifestaron poner a disposición del TSE esa información e incluso algunos agregaron los listados respectivos*. Sobre este punto debe tenerse en cuenta que de acuerdo al mecanismo establecido por la LPP, en un primer momento, el TSE verifica que los partidos cuenten con la información sobre su financiamiento y que la tengan a disposición del mismo Tribunal así como de los ciudadanos al momento que les sea requerida [...]” (cursivas suplidas).

Por lo manifestado, el TSE concluyó que, con excepción del PSD, los partidos políticos inscritos cumplieron con sus obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y

financiamiento para el año 2015, en los términos de la LPP y según los diversos mecanismos que dicha ley establece.

II. 1. A. En atención a lo precedente, es pertinente señalar que, de conformidad con los arts. 183 Cn. y 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, *la sentencia que estima o desestima la inconstitucionalidad de una disposición jurídica produce efectos generales y obligatorios*. Son *generales* o *erga omnes* porque son pronunciamientos que surten plenos efectos para todos, es decir no sólo para los intervinientes en el proceso de inconstitucionalidad; son *vinculantes* debido a que no pueden ser desconocidos ni desobedecidos por los Órganos del Estado, por sus funcionarios y autoridades y por toda persona natural o jurídica –auto de seguimiento, sentencia de 18-III-2013, Inc. 49-2011–.

Este carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional implica, por un lado, *la obligación de los Órganos del Estado, en el ámbito de sus competencias, de adoptar decisiones, resoluciones y actos jurídicos necesarios para revocar, derogar o revertir las situaciones que sean contrarias a las decisiones pronunciada por esta Sala; y, por otro, la correlativa prohibición para el Estado de mantener un comportamiento contrario a la decisión adoptada o que obstaculice el cumplimiento de la misma*.

En relación con lo anterior, debe reiterarse que *las sentencias estimatorias que emite este tribunal en ocasiones no se limitan a declarar la inconstitucionalidad de una ley o de un acto que aplica directamente la Constitución, sino que, además, pueden contener mandatos positivos o negativos dirigidos a los órganos constitucionales*, que varían en su forma de cumplimiento dependiendo del contenido del pronunciamiento y del objeto del mismo, *lo cual impone el deber de adopción de las medidas pertinentes para la eficacia de las resoluciones emitidas en un plazo razonable según sea la complejidad de lo requerido*. Esto implica, en pocas palabras, que la declaratoria de invalidez de una disposición o acto jurídico por parte de este tribunal no solo tiene por efecto su expulsión del orden jurídico nacional, sino que además conlleva, en ciertos casos, la necesaria actividad de los órganos con potestad normativa, como por ejemplo la Asamblea Legislativa, a la cual se le impone la obligación de emitir nuevas disposiciones en sustitución de las que han quedado invalidadas por contrariar la Constitución.

B. En la sentencia de 22-VIII-2014, esta Sala declaró la existencia de inconstitucionalidad por omisión, en tanto que la Asamblea Legislativa a esa fecha no había emitido normativa alguna para cumplir con el mandato constitucional contenido en los arts. 2 inc. 1º frase 2ª y 6 Cn., así como en los arts. 72 ord. 3º y 79 inc. 3º Cn., todos relacionados con el art. 85 inc. 2º frase 2ª Cn., en cuanto al derecho de acceso a la información sobre el origen del financiamiento de los partidos políticos, sus mecanismos de rendición cuentas, transparencia y de democracia interna, en razón de lo cual en el fallo de la sentencia en mención se estableció la obligación de dicha Asamblea de emitir, en el plazo de dos meses

contados a partir de la fecha de tal pronunciamiento, las reformas o adecuaciones pertinentes para cumplir con los aspectos señalados.

De acuerdo con esto, para intentar cumplir lo relativo al acceso a la información de los partidos políticos, se aprobó el D.L. 843/2014, por el cual se reformó la LPP, específicamente añadiendo un art. 24-A, que indicaba la información que debía facilitarse a solicitud de parte interesada, y un art. 26-C, que detallaba, entre otras cosas, los requisitos que debía contener la solicitud aludida. Dichas reformas, como lo ha indicado el ciudadano Escobar Castillo, se invalidaron por resolución de 6-II-2015, teniendo por no cumplida la sentencia definitiva pronunciada en este proceso, al considerar esta Sala que los requisitos introducidos en tales artículos inhibían el ejercicio del derecho de acceso a la información financiera de los partidos, particularmente los textos: "...previa autorización expresa de los donantes que se comparta esa información, la cual deberá constar en un documento separado, extendido al efecto y no podrá ser parte de hoja de afiliación..." y "...tratamiento que se le dará a dicha información o su finalidad..." –arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1º LPP, respectivamente–; en consecuencia, en la parte resolutive se aclaró que en lo sucesivo –es decir, *mientras la Asamblea Legislativa no volviera a legislar al respecto*–, la solicitud de información vinculada al financiamiento de partidos políticos no se condicionaría a la autorización de sus correspondientes donantes, ni sería necesaria por parte del solicitante explicitar la finalidad o tratamiento que dará a la información obtenida.

De todo lo explicado se deduce que *la invalidación que esta Sala hizo por resolución de seguimiento de 6-II-2015 con respecto a la reforma de los textos contenidos en los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1º LPP, introducidos mediante el D.L. 843/2014, no exime de ninguna manera a la Asamblea Legislativa de cumplir con la obligación emanada de la sentencia pronunciada en este proceso, sobre normar lo atinente al derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos, es decir sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad.*

De esta manera, *resulta inaceptable el alegato de la Asamblea Legislativa sobre que su inactividad en el cumplimiento de la sentencia se debe a los efectos del pronunciamiento de esta Sala de fecha 6-II-2015, siendo necesario recordarle que como órgano constitucional, y si respeta las exigencias mínimas del Estado Constitucional de Derecho, está obligada a cumplir los fallos y la jurisprudencia de esta Sala –máximo intérprete de la Constitución y único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos, arts. 174 y 183 Cn.–, en la forma y condiciones establecidas en sus pronunciamientos en los casos en que se requieran acciones positivas de su parte, con independencia de las agendas institucionales que podrían existir sobre los ámbitos de la realidad que deban normarse y sin anteponer intereses político-partidarios de ninguna clase sobre las mismas.*

Se concluye, pues, que *a esta fecha la Asamblea Legislativa ha incumplido con la sentencia de 22-VIII-2014 en lo concerniente a emitir la normativa correspondiente para regular el derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos*, y así será declarado en la presente resolución.

2. A. En cuanto a lo expresado por el TSE en su informe de 31-VIII-2016, esta Sala advierte que no obstante haber afirmado que, con excepción del PSD, los partidos políticos legalmente inscritos han cumplido sus obligaciones en materia de transparencia para el ejercicio contable 2015 en los términos regulados por la LPP, presentando sus estados financieros, con inclusión de balances generales y de especificación del destino de los fondos recibidos, *no existe claridad sobre si, a pesar de las sanciones de multa que les han sido aplicadas, los institutos políticos han proporcionado material y efectivamente al TSE, por cualquier medio y de forma íntegra según lo ordenado por ese ente jurisdiccional, los listados de sus donantes, el tipo de donación recibida y las cuantías de las mismas o si, al contrario, éstos únicamente han prometido remitir dicha información de ser requerida*. Esto se asevera por la literalidad del informe referido, en el que ese tribunal expresó que “[c]on relación a los listados de donantes, el tipo de donación y sus montos, con excepción del PSD, todos los partidos manifestaron poner a disposición del TSE esa información e incluso algunos agregaron los listados respectivos” (cursivas suplidas).

Sobre esto, cabe recordar que si bien de acuerdo con el art. 63 letra d LPP los partidos políticos podrán recibir financiamiento privado proveniente de personas naturales o jurídicas, tales como las donaciones que se hagan a su favor, este tipo de contribuciones privada debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción mediante comprobante expedido por el partido político, no pudiendo recibirse en caso de ser anónimas –art. 64 inc. 2° LPP–.

En razón de lo señalado en la ley, la ambigüedad de los términos de dicho informe y ante la falta de certeza sobre si el TSE como autoridad máxima responsable de hacer cumplir la LPP –art. 3– ha fiscalizado efectivamente la observancia de las obligaciones de los partidos políticos respecto de: (i) facilitar oficiosamente a la ciudadanía información sobre montos de financiamiento público y privado –art. 24 letra f–; (ii) facilitar, a petición de algún ciudadano, información sobre los nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportaciones y los montos de éstas –art. 24-A letra a – (con exclusión, claro está, de obtener previamente la autorización expresa de los donantes, al haberse invalidado tal requisito por resolución de 6-II-2015); y (iii) poner a disposición del TSE, al final de cada ejercicio fiscal, la información relativa a su financiamiento público y privado a detalle, sin necesidad de que medie el consentimiento de los donantes –art. 26-C inc. 4°–; *esta Sala, con el fin de hacer ejecutar lo juzgado en el presente proceso, art. 172 inc. 1° Cn., considera pertinente adoptar como medida de seguimiento de la ejecución de la sentencia dictada en lo correspondiente a los deberes de transparencia y rendición de cuentas, suspender provisionalmente, en relación*

con los futuros eventos electorales desde 2018 y a partir de la notificación de esta resolución, el financiamiento público que reciben los partidos políticos a través del mecanismo de la deuda política de acuerdo con los arts. 52 a 59 LPP, a aquellos partidos que no presenten ante el TSE los listados completos de sus donantes, con detalle del tipo de donación, de las cuantías de cada una de éstas y el destino de dichos fondos.

La suspensión provisional de la deuda política indicada en el párrafo que precede implica también la suspensión del anticipo de la misma a que se refiere el art. 55 LPP, cuyos tres primeros incisos literalmente establecen: “Cada partido político o coalición contendiente tendrá derecho a un anticipo del setenta por ciento de los votos obtenidos en la elección anterior del mismo tipo en la que haya participado. El anticipo a que tengan derecho los partidos o coaliciones contendientes, así como la cuantía que se pagará por los votos, se determinará en la fecha de la convocatoria a elecciones. Podrá solicitarse desde el día siguiente a la convocatoria de elecciones y se hará efectivo a más tardar a los tres días siguientes de la presentación de la solicitud respectiva. El resto de la deuda política que corresponda a cada partido político, se entregará a más tardar treinta días después de declarados firmes los resultados”.

B. En relación con lo anterior, el TSE, como máxima autoridad en materia electoral de conformidad con el art. 208 Cn. y por lo establecido en el art. 3 LPP, tiene la obligación de verificar la idoneidad y pertinencia de la información detallada que material y efectivamente le entreguen los partidos políticos, debiendo informar a esta Sala tales circunstancias a más tardar el 31 de diciembre del presente año, para la valoración de la continuidad de la medida decretada, indicando si la información proporcionada cumple con los requerimientos y parámetros que sobre transparencia y rendición de cuentas establece la LPP.

Sin perjuicio de esto, en caso de incumplimiento por parte de los partidos políticos respecto de entregar la información mencionada, se recuerda al TSE que según lo dispuesto en los arts. 10 inc. 3° y 34 letras b y d de la Ley de Acceso a la Información Pública –este último relativo al deber de los entes obligados por dicha ley de proporcionar o divulgar datos personales, incluso sin el consentimiento de los titulares, cuando se transmitan entre tales entes, siempre y cuando los datos se destinen al ejercicio de sus facultades y, por otro lado, cuando exista orden judicial al respecto–, se encuentra facultado para solicitarla oficiosamente al Ministerio de Hacienda, ello en relación con el cumplimiento de la sentencia pronunciada en este proceso.

III. El peticionario, en su escrito relacionado en el considerando I de este proveído, ha solicitado: a) negarle a los partidos con representación legislativa el acceso a la deuda política que les corresponde para las elecciones legislativas y municipales de 2018, mientras la Asamblea Legislativa no reforme la Ley de Partidos Políticos para dar cumplimiento a la sentencia 43-2013 en lo que concierne a la transparencia del financiamiento; y b) la

imposibilidad de inscribir candidaturas a los partidos políticos con representación legislativa mientras la Asamblea Legislativa no cumpla con la sentencia; por tanto, con base en las consideraciones que anteceden y en la obligación que a esta Sala le impone el art. 172 inc. 1° frase 2ª de la Constitución –juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional, que es el fundamento de la presente resolución de seguimiento–, se **RESUELVE**:

1. *Tiénese por no cumplida la sentencia de 22-VIII-2014 pronunciada en este proceso*, en tanto que a esta fecha, posteriormente a la invalidación que esta Sala hizo por resolución de seguimiento de 6-II-2015 de la reforma de los textos contenidos en los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1° de la Ley de Partidos Políticos, introducidos mediante el Decreto Legislativo n°843, de 31-X-2014, la Asamblea Legislativa ha omitido realizar las adecuaciones normativas pertinentes para regular lo relativo al derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos, es decir sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad.

2. Como consecuencia del incumplimiento de la sentencia, *suspéndese provisionalmente*, en relación con los futuros eventos electorales desde 2018 y a partir de la notificación de esta resolución, el financiamiento público que reciben los partidos políticos a través del mecanismo de la deuda política de acuerdo con los arts. 52 a 59 de la Ley de Partidos Políticos, a aquellos que no presenten ante el Tribunal Supremo Electoral los listados completos de sus donantes, con detalle del tipo de donación, de las cuantías de cada una de éstas y el destino de dichos fondos, tal como se determinó en los efectos de la sentencia.

El Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral de conformidad con el art. 208 de la Constitución y por lo establecido en el art. 3 de la Ley de Partidos Políticos, tiene la obligación de verificar la idoneidad y pertinencia de la información detallada que material y efectivamente le entreguen los partidos políticos, debiendo informar a esta Sala tales circunstancias a más tardar el 31 de diciembre del presente año para la valoración de la continuidad de la medida decretada, indicando si la información proporcionada cumple con los requerimientos y parámetros que sobre transparencia y rendición de cuentas establece dicha ley.

En cuanto a la petición del demandante, relativa a que se imposibilite la inscripción de candidaturas a los partidos políticos con representación legislativa mientras la Asamblea Legislativa no cumpla la sentencia, oportunamente se resolverá, dependiendo del informe aludido que envíe el Tribunal Supremo Electoral.

3. *Notifíquese* a todos los intervinientes.-